学术论文

两江总督与江南河务*

——兼论 18 世纪行政官僚向技术官僚的转变

刘凤云

[摘要] 清初，河务由工部总其责，并委以河道总督专其职。进入 18 世纪，随着人口压力所形成的社会整体对经济发展的要求不断提高，政府对关乎国计民生的事务更加重视。两江总督由临时性的介入河务，到通过官僚制度的规定将责权确定下来，在这一过程中，他们实现了自身价值的提高，即向技术官僚的转变。它所揭示的，一是 18 世纪的社会环境需要有才干的经世官僚和技术人才，而社会环境为行政官僚的转型提供了一个大的舞台。二是，官僚政治体制中的积极因素、官僚个人素质的重要性是不容忽视的，专制皇权正是通过对这些复合型的官僚，把握着国家与各级政府的行政命脉。

[关键词] 两江总督　江南河务　行政官僚　技术官僚

[中图分类号] K249　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1002 - 8587 (2010) - 04 - 0018 - 12

Liangjiang Governor and Jiangnan River Conservancy:

The Transformation from Bureaucrats to Technocrats during the Eighteenth Century

In the early Qing Dynasty, Ministry of Public Works was overall responsibility for river conservancy and the ministry delegated authority to the Director-general of the Grand Canal. By the eighteenth century with ever-increasing population pressure on the economic development of socity, the Qing government was more seriously concerned with matters related to the national economy and the people´s livelihood. At that time the Governor General of Liangjiang (Jiangsu, Jiangxi, and Anhui) was given the bureaucratic responsibility and power to administer river conservancy. In the process they realized that their value had improved and promptly made the transition to technocrats. This administrative change revealed the eighteenth-century social environment required talented bureaucrats and technical personnel and that social environment also provided a great stage for the transformation of administrative bureaucracy. Secondly, there were positive aspects of the changed bureaucratic system: the importance of the personal qualities of bureaucrats could not be ignored, and bureaucrats at all levels of government held the administrative lifelines of autocratic imperial authority within this complex bureaucracy at all levels of the state.

在清代历史上，康熙皇帝以“河务”作为治政的三件大事之一，并以六下江南阅视河工的亲力亲为，取得了帝王督理河务的成就，而后，“河务”便成为国家的重要政务为执政者所关注，乾隆皇帝同样以六次的江南之行表达了根治河患的决心。但就政府职能而言，河务由工部总其责，并委以河道总督专其职，因而讨论河务，当以河道总督或工部为核心。但本文却要从两江总督介入河务谈起，阐述河务如何成为两江总督治政的重要内容，以讨论地方直省的政府职能如何由钱粮刑名向诸多有关社会民生的事务性职能延展和深入，以及在这

[收稿日期] 2010 - 09 - 01

[作者简介] 刘凤云 (1952—)，女，中国人民大学清史研究所教授；北京 100872

一过程中行政官僚如何向技术官僚转变。由于这一现象的出现主要发生在 18 世纪，因而本文将以这一时期的历史事件为讨论的中心内容。

一、两江总督对河工的介入与职权关系的变化

就有清一代而言，康熙朝可称得上是治河最有政绩可言的时期，筑成洪泽湖蓄淮水堤坝工程，恢复淮扬运河；筑高家堰导淮水入江入海；并在高堰修建石堤拆拦水坝浚引河道。又在黄河北岸遥、缕两堤之间开一中河，使粮艘避黄河之险一百八十里等等。①需要指出的是，这些成就的取得，离不开两个人的作用，即两位河道总督靳辅与张鹏翮。靳辅自康熙十六年（1677）出任河督，在任前后十二年，张鹏翮自康熙三十九年（1700）出任河督，历任八年。他们在治河方法上虽有不同的意见，但对于总结历代治水的理论与技术、并因地制宜付诸实施上都有着贡献。他们的共同之处都在于顺水之性，以筑减水坝闸疏导河水。康熙帝有评价曰："靳辅善治河"，"张鹏翮惟守成法"。

就清代职官的责权而言，河工及河务当为河道总督的专属。但是由于治河工程巨大，皇帝会经常临时委派他所信任的大臣督理或督修河工。"若协理、协办、帮办、学习诸名，又随时别经简派者，自康熙至嘉庆往往有之，非定员也。"②如康熙二十三年（1684），康熙帝以江南下河诸州县久被水患，敕议疏浚，命安徽按察使于成龙经理海口及下河事宜，听河道总督靳辅节制。三十六年（1697），又命兵部尚书范承勋监修高家堰堤工。③但两江总督在顺康时期是很少介入治河工程的，在现有的资料中，只能看到为数不多的几份涉及到河工的奏疏，而且又主要是由于在治河问题上职司河工的官员们存在着不同的意见，康熙帝令相关官员参与讨论，在这种情况下，两江总督自然属于皇帝圈定参与的对象。

诸如，康熙二十四年（1685），由于在如何治理下河的措施上，于成龙与靳辅发生了分歧，引发了长久的争议。于成龙力主开浚海口，靳辅言下河海口高内地五尺，疏海口会引潮水内侵，故请于上流以及下河之高邮、宝应诸州县外筑长堤，高一丈六尺，束水注海，则下河不浚自治。由于两议相持不下，二十六年（1687）十月，康熙帝特命户部尚书佛伦、侍郎熊一潇与江南总督董讷、漕运总督慕天颜等会勘河道。这应该是两江总督奉命直接参与河工较早的一次记载。翌年三月，总督董讷有折奏曰：总河靳辅"复欲筑重堤一道，臣等公议以为重堤可不必筑。"④可见，两江总督对河工的参与是在出现争议的情况下，奉旨就讨论结果发表意见。

由于河工事宜繁杂、灾情又屡屡发生，朝廷对治河的关注力度也不断加大，两江总督所辖三省中有二省都属于治河的重点地域，故两江总督受命充当钦差的几率也越来越多。如康熙四十年（1701）五月，由于此前高家堰兴工，堵塞六坝，致洪泽湖水泛溢，安徽泗州、盱眙等处皆被水灾。故"令河道总督张鹏翮会同江南江西总督阿山亲往详勘。"⑤但是，就技术性问题而言，"高家堰堤作何保守坚固，或另有修治善策，著张鹏翮陈奏。"也就是说，两江总督从职责上尚未涉入治河的技术问题。直到四十七年（1708），两江总督邵穆布"遵旨亲勘各属水道"，七月，在其回奏中才谈到如何疏浚海口的措施等。

邵穆布说"苏州府太仓州常熟县为通江入海要道，应建闸启闭，以资蓄泄灌溉田畴，其刘河等旧闸亦各损坏，理应修葺，常州府武进县、镇江府丹阳、丹徒两县共计旧闸六座，年久坍圮，均当修葺。至苏松常镇四府属各支河小港，关系水利处率皆淤浅，宜逐一疏浚，共计修建闸座，并挑浚河工需银一十七万八千九百余两。"得旨"从之"⑥。这是康熙朝少有的一次由两江总督直接论及为疏浚海口、清理河道淤浅提出的建闸、修闸以便适时蓄水泄水的建议，并获准实施。

尽管邵穆布仍未涉及到具体的治河方法，却提到一个很尖锐的问题，就是康熙朝的河淮经靳辅等人的治理后，虽然出现了长达三十年之久的安澜平静，但下河海口的淤浅仍未解决，夏秋伏汛期间决堤酿成的水患成为经常性的灾情。而进入 18 世纪，随着人口压力所形成的社会整体对经济发展的要求不断提高，政

府对关乎国计民生的事务更加重视，正是在这种形势下，雍正五年（1727），清廷提出“根除河患，为久远之计”的治河理念，称之为“一劳永逸之策”，其中疏浚海口被列为“根除河患”的当务之急，也正是在这一工程的实施过程中，地方行政官员参与了进来。

其时，疏浚海口首先从苏州府西部太湖的两条支流开始的。太湖之水归海须流经浏河、白茆河，二河数十里直趋入海，然至海口为潮沙所塞，已经悉成平陆。以故疏浚最先遇到的障碍便是如何处置河道上淤浅的土地，这需要得到地方百姓的支持和配合。所谓“今既开浚疏通，务必尽去新涨地亩以复故道。闻有地方士民不愿开浚，投递公呈，或请别开支河，或请另开新道，其言纷纷不一，此皆背公怀私之徒也。傥至惑于听闻，依违迁避，使积水不能畅出，数年后仍致壅塞，则罪不可逭矣。”所以，雍正帝在四月的诏谕中，直接谕令河道总督齐苏勒与两江总督范时绎、江苏巡抚陈时夏，协助钦差李淑德、陈世倌等督理此项工程，令“该督抚钦差等当竭力秉公详勘，务为一劳永逸之策。”[⑦]而总督范时绎也未辱王命，争取到了地方百姓的支持 “七浦一河原系民田，该地士民情愿自行开浚，业户给资，佃户出工，不敢再费帑金，候旨遵行。”[⑧]

有了地方乡绅在人力财力上的支持，接下来便是督抚们对如何疏浚下河的讨论。五月，工部首先就刘河与白茆河之间的七浦河闸应留应毁事宜进行了意见征询。当时负责会勘水利工程的广东总督孔毓珣疏称 “太仓州七鸦河之七浦闸，系宣泄巴城诸湖及娄江之水，随潮启闭，请立闸，夫启闭以收实用”，主张“留”。离任江南总督查弼纳亦言 “七浦与海口相近，为刘河要口，特为蓄洩常熟诸湖并海潮之水，历今五十余年，应仍其旧。”亦主张留。但是，户部尚书蒋廷锡和署江南总督范时绎的意见则与之相左。他们认为，七浦地方自建闸以来潮水为闸所阻，潮大时闸外之田每虑浸溢，潮小则闸内之田不得灌溉。且七浦闸河身狭窄，潮进则沙泥随潮而入，潮退又不能尽随而出，故“以拆毁为便”。由于意见分歧，工部议覆的结果是，命江南总督范时绎与江苏巡抚陈时夏，会同河道总督齐苏勒、原任山东巡抚陈世倌、郎中鄂礼、丁忧在籍户部尚书蒋廷锡等再议，意见画一后具奏。[⑨]

无论讨论的结果如何，从现有的资料上来看，这是清朝中央政府将治河方略交与以两江总督为首的地方高级官员进行讨论的一个现象，也可视为两江总督作为行政官员受命参与治河技术性事务的开始。随后在六月，范时绎又就由河水入海的咽喉地域通州如何建闸事宜奏准施行。[⑩]而此后，由河道总督与两江总督共同商讨河工事宜，似乎也随着乾隆帝的即位成为了一项常规事例。

乾隆元年（1636）四月间，河南永城县潘家道口之河堤溃决，民间田禾庐舍皆被水淹没。八月，乾隆帝谕令巡抚、布政使加意赈恤，并“会同江南总督、总河悉心妥议，俾疏通下流以永除永城水患。”[⑪]十二月，内阁奉旨，就是否开浚毛城铺引河一事，将淮扬本籍京员公奏一折及广东学政王安国条奏一折，“俱著发与河道总督高斌会同（两江）总督赵宏恩、巡抚邵基悉心筹划此事。”[⑫]这一时期，江南屡有水患，黄河堤岸在大加培筑，清水下游亦兴工挑挖，遇有官员关涉河工修治的奏疏，乾隆帝除了批复给河道总督外，还总要发至两江总督的手里，听取其意见。乾隆十年（1745）十一月，巡抚陈大受疏上，乾隆帝批复道 “尔等可寄信与尹继善、白钟山，令其委员查勘，悉心筹画，其应作何开通疏浚之处妥酌办理。[⑬]值得注意的是，在乾隆二十二年（1757）六月，江南副总河嵇璜奏请启动下河工程时，将“归江者应请列为急工，归海者列为缓工。”乾隆帝认为“所言颇合朕意”，“所奏应疏应修各工俱有条理，不必更行交议，著照所请交与尹继善、白钟山、普福等，会同嵇璜于应动工时次第兴举”。[⑭]在这里，从列名排序来看，两江总督尹继善对于如何兴工的决定权已经高于他人，身为河道总督的白钟山在其后，这说明两江总督与江南河道总督在职权的分割、即责权关系上已经发生了微妙的变化。而且，在这一变化过程中地方督抚对于河工的参与也已不止停留在如何安置因河患产生的赈济难民以及会勘河道等事务上，而是直接对治河工程发表相关意见。

期间，不仅总督被赋予了河工的职责，巡

抚也不时参与其中。凡有关河务事宜，必有两江总督乃至巡抚等地方大员的参与，乾隆皇帝始认为可行。二十二年（1757）八月，钦差侍郎梦麟奏请挑浚微山湖积淤处，开浚深通彭家河一带河道等。乾隆帝虽指示说“嗣后非万不得已，断不可轻言开放减洩。”但原则上并非反对梦麟的意见，只是对梦麟单独疏奏表示疑惑。他说“梦麟既经到徐与尹继善等面晤，何以未同列衔。总之一督、四抚、三总河，均有河工专责。而裘曰修、梦麟二人奉命往来商酌，并宜同心协力，数人如出一人。一面定议奏闻，即一面分段兴工，拣委员弁，派工派料，迅速兴举，以期早竣，方不负朕委任之意耳。可传谕裘曰修、梦麟、尹继善、白钟山、张师载、嵇璜、鹤年、高晋、陈宏谋、胡宝瑔知之。”⑮

正由于乾隆帝对河工的人事安排及职责权力的行使状态的关注和指示，是年九月，针对河南、山东、上下江等处屡被水灾，尹继善与钦差梦麟、河臣白钟山、嵇璜就湖河如何渲导挑浚合辞上疏，疏内称“臣等一面会奏后，一面即派道府选派熟谙估计人员将各处工程分投确估，臣等又复抽查覆合。”⑯这或许就是乾隆帝希望看到的他“特分命大臣会同督抚总河相度疏治”⑰的最佳状态。也就是说，进入18世纪的乾隆年间，治河不仅是河道总督的职任分工，而且，地方督抚也必须将此列入其行政职责的重要内容，以最大限度参与其中。

当然，在官僚政治体制中，权力是与责任对应的，而承担责任对于官僚而言同时意味着承担风险和处分。乾隆三十九年（1774）夏，由于老坝口的堤工漫溢，经过两个月的抢修于九月末合龙。乾隆帝虽然认为“甚为妥速”，但仍然没有放弃对此次漫溢责任的追究，维修河堤的“正杂各料及工夫钱文，共银十一万两有奇”，河道总督“吴嗣爵系专任总河，且有惜费诿过之事，著分赔银二万两，以示惩儆”。两江总督“高晋兼管河务，其责亦重，著分赔银一万两。其余银八万余两，著道、府、厅、县、参、游、守备及文武汛员分别摊赔完缴。”⑱这可以从另一个角度确认了两江总督对河务及河工的责权归属问题。

总之，自康熙年间两江总督与相关督抚参与有关河工问题的治理意见，到乾隆朝以两江总督兼有河务之责，地方行政大员从行政职责的角度介入河工及河务的力度逐渐加大。它客观上反映了清代地方政府职能逐渐扩大的趋势，而这种趋势是随着社会经济发展、政府管理需求的加大过程实现的，皇权在其中也起到了重要的作用。

二、两江总督在督理河工中向技术官僚转变

清前期，两江总督由参与治河的决策，到在河工方面形成自己独到的见解并具备技术含量，这一过程主要在乾隆朝出现的，其中具有代表性的人物有那苏图、尹继善、高晋、书鳞等。虽然魏源等人在其所编纂的《皇朝经世文编》中没有将这几位两江总督的治河理念及思想收录其中，但是，通过档案及实录提供的奏折，我们仍然能够真切地感受到这些行政官僚是如何在长期的实践过程中，通过点滴的积累，通过对前人治河经验的学习，而逐渐形成自身的技术官僚的素质的。

就河工而言，随着人们在一次次水患灾害中积累起对黄淮水性的认识，也更加肯定了康熙时期靳辅等人的治河观念与方法，至乾隆朝，人们对黄淮的治理和疏浚已视靳辅之法为成法，基本照遵而行之。时人对黄淮的治理总体上是顺其水性。诸如“河性以浊而缓，缓则壅。壅则溃。淮性以清而急，急则行，行则安。故筑归仁堤以捍黄水、睢水，使不得南射泗州、攻高堰，又能遏睢水湖水并入黄河，使急流而不壅。復筑高家堰、周家桥、翟家坝以束淮，使涓滴俱出于清口，以逼河而归海。淮水大涨，则漫坝而南，凤、泗得以无水患。淮水不涨，则阻其南奔，而清口之水有全力。法至善也。”⑲然经验与成熟并未使乾隆帝及其官僚们轻松下来，黄淮沿岸等处每逢伏汛多雨季节便有冲决河堤之患，并由此导致下河难以避免的淤浅。所谓“黄淮水势无常也，三汛涨溢叵测也。设两水并强，高堰不守，天长、六合等县居民将化为鱼鳖。”⑳

乾隆元年（1736）四月，黄河水大涨，由砀山毛城铺闸口汹涌南下，堤多冲塌，潘家

道口平地水深三五尺，下河宿迁、桃源、清河、安达、高邮、宝应诸郡邑均遭水患。乾隆帝集诸官员会议，于是，河道总督高斌请浚毛城铺迤下洪沟、巴河、蒋沟诸引河，分黄入淮，[21]即毛城铺工程。

毛城铺在徐州以西，位于洪泽湖上游，康熙十七年（1678），河道总督靳辅决定在此筑减水坝以分洩黄河之水，并称之为“杀黄济淮”之策。其具体方案是在黄河南岸砀山毛城铺、徐州王家山十八里屯、睢宁山龙虎山等处，建九座减水闸坝，另因山根凿天然闸七座。既以此“杀黄”，且使所过之水各随地势流入洪泽湖而助淮水。“如遇淮涨而黄消，則淮自足以敝黄，而闸坝亦无可过之水。如遇淮消而黄涨，则九闸坝所过之水分流而并至，即借黄助淮以御黄，而淮之消者亦涨。傥更遇黄淮俱涨，则彼此之势等，有中河以洩黄，周桥六坝以洩淮，亦不至偏强为害矣。”[22]此乃一成法、善法，且可救急。于是，高斌立意疏浚毛城铺迤下经徐萧睢宿灵虹等州县，下至泗州之安河陟门的淤浅河道六百余里，以达洪泽湖，出清口会黄。乾隆二年（1737）“已经该部议行”，[23]而受命主持此项工程的除了高斌之外，便是两江总督那苏图。

时那苏图刚刚莅任两江，这位承袭拖撒喇哈番世职、由侍卫起家的满洲旗人，姓戴佳氏，雍正年间历官兵部侍郎、黑龙江将军、奉天将军。乾隆初历官兵部、刑部尚书，是个武将出身的官员。但是，凭着他对皇帝的忠诚却在治河方面有了建树。期间，淮阳籍官员多议毛城铺不便开工，御史夏之芳、甄之璜、钟衡，主事孙双孙，安徽布政使晏斯盛、广东学政王安国等交章上书，力言不可，说毛城铺引河一开，则高堰可危，淮扬运道生民可虑。

但那苏图认为，所兴工程“乃系修复旧制，并非增创更张。”鉴于“康熙六十一年河决武陟之后，黄水溢入洪泽湖，沙停湖底，为患已久。”[24]他提出将“旧河淤浅处应一体疏浚”，又提出以“洪泽湖底四围淤浅处量加捞浚”作为工程重点的方案，并躬亲履勘河道。兴工期间，乾隆帝在上谕中多次指示，毛城铺工程经历数十州县，“著河道总督高斌会同江南总督那苏图悉心妥议。”[25]经过一年有余，毛城铺工程告竣，并取得了成效。“黄河渐次平退，洪湖清水畅流入运，运河新淤浮土一见清水，随流洗刷，现在清水较常年此时大五尺有余，蓄长充裕，洗刷浮淤甚为得力，可无浅涩之虞。”[26]

然对毛城铺工程持异议者又有了新的质疑，有奏称毛城铺所开引河多淤垫，将来有倒灌阻塞运河之患等。乾隆三年（1738）四月，那苏图遵旨议奏。他强调毛城铺工程是修复靳辅所创旧制，而且这是得到“数十年已验之良规”，亦止有如此办理方可解决问题。他说“毛城铺减水石坝，原因徐州一带两岸山势夹束，河流不能下注，上壅下溢，屡屡为患。前河臣靳辅于康熙十七年请设减水坝分洩黄涨，保护徐城以及上下两岸险工，其减下之水使归洪湖，以助清刷黄，数十年均受其益。只因迩年以来，坝外沿河堤岸漫口甚多，坝座倾废，旧有下游河道年久淤阻，以致减入黄水过多，拥入毛城闸口，遂致漫流。河臣高斌会议修筑毛城石坝，又将临河各冲漫水口，悉照旧堤修筑堵塞，下游一带淤浅河道现估挑浚六百余里，中经孟山等五湖，澄清黄水，停蓄以入洪湖。种种来水去水情形，乃系修复旧制，并非增创更张。揆之目前形势，亦止有如此办理之法。若将毛城铺旧有迤下河道不行开通，任听黄水涨入萧、砀、永、宿各境，漫浸可虞。若径将旧有之毛城坝堵塞，现见堤外地土高于堤内四五尺不等，设遇黄水奔腾，徐州一带城郭民庐必难保固。何可舍数十年已验之良规别为置议，臣履勘确实。”[27]经过那苏图的详细分析，并以已“履勘确实”的承诺，乾隆帝终于首肯了毛城铺工程。得旨：“此奏甚属详明，持中之论。”

在完成了毛城铺的工程后，接下来那苏图又承担下“挑浚淮扬河道与兴建海口坝闸”的工程。其时，由于宝应、高邮等地水势平缓，黄河流经时所停沙泥势难尽刷入江，乾隆帝令其“相度淤垫浅深，有宜挑浚处动河库银两挑浚。”十一月间，那苏图北上赴淮扬，与河督、巡抚等会勘应浚河道，十二月初旬，舟抵清江浦。[28]经过两个多月的奔波，乾隆四年（1739）正月，那苏图会同高斌等将勘查后的状况回奏。他说：高邮州等处“下流入

海之道，日久淤塞，亟宜挑浚。”他若山阳、高邮一带的引河，盐城至通州一带的盐河，以及丹阳、丹徒的运河亦皆须挑浚。[29]如果说毛城铺工程是以河道总督为主、两江总督为辅的话，那么军机处大臣此次议覆上述河工事宜时，明显是以两江总督那苏图为主，而河道总督高斌排在了其后。

是年夏季六月，由于雨季山水斗涨，有新开引河漫溢处，致淹没庐舍田亩。[30]但高斌声称，造成这种状况与新开运口没有关系，那苏图则回奏说“运河水势较前更为充裕，大船遍行无阻。”[31]这里我们关注的不是争论的内容，而是要说明，在那苏图任职期间，与治河相关的事宜都已被视为其职责的范围之内，而且也已成为两江总督后任的治政模式。

继那苏图之后，尹继善不但在两江总督任上最久，也是最关注河工并在治河上颇有见地的官员。尹继善也是满洲旗人，姓章佳氏，大学士尹泰子。与那苏图等多数满人的入仕途径不同，尹继善是雍正元年（1723）的进士，并有点翰林充庶吉士的经历，是个由京官外放的疆臣。乾隆八年（1743）二月，尹继善署两江总督，奉命协理河务，是行政官员中最早从官职上被赋予河务职责的人。是时，清廷刚刚经历了乾隆七年的黄河异涨，下江淮扬徐海四府的救灾正在进行中，乾隆帝特遣钦差大臣会同督河诸臣通盘筹画，欲不惜帑金次第修举，“意谓数年之内可保无虞”。

面对如何修举河工，其时钦差等人主张添建闸坝。但刚刚赴任的尹继善在经过“夙夜靡宁、寝食几废”般的“详勘博考”后，五月，他与江南河道总督白钟山等给出“毛城铺、天然坝、高邮三坝，皆宜仍旧”[32]的意见。并且，尹继善在奏疏中就其意见作了详细的说明。他说：近则因毛城铺过水过多，北岸石林一带处处受险。“钦差大臣议于坝口水底用乱石填高。臣按，此处泄水之路止有倒勾三河，其余支港俱已淤平。若再填高坝口水底，是有遵照旧制之名仍与旧制不同；有随时启闭之名，实与紧闭无异。不唯北岸无堤处受全黄之水，其势堪虞，而上游山东之滕峄、金鱼等县，下游徐沛一带城社更为可虑。请仍旧制，相机启闭。”“新议以洪湖之水，宜蓄而不宜泄，欲将天然坝改建滚水石坝。臣思河南疏浚贾鲁河以后，淮水势大，伏秋盛涨，若不将天然坝开放，则尾闾不畅，必病中满。且旧天然土坝相水势大小，酌量蓄泄，操纵在人，改建石坝则一定不易，无可增减，当蓄而不能蓄，当泄而不能泄，利未见而害随之矣。请将天然坝仍照旧制，其估建滚坝及南北石工无庸建筑，不唯节省数十万帑金，且洪泽湖异涨之水有所宣泄，高堰全堤可以保固。”“新议以南等坝开放，下河必致难受……且按从前各坝宽一百九十余丈，今议建石坝闸合计八丈四尺，较旧制宽窄悬殊。况高邮等坝原与天然滚坝上下相应，天然等坝宽至三百余丈，上游来水甚多，势必仍然壅积……请将高邮三坝仍照旧制，所议石闸七座无庸增建。”“总期合旧制而顺水性。”[33]

但是乾隆帝认为应因时制宜，仍欲寻求更好的解决方案，并委派大学士鄂尔泰前往现场“详悉办理”。是年十二月，鄂尔泰复命，仍然主张只疏通毛城铺减水坝，以保北岸新工，[34]支持了尹继善、白钟山的意见。九年（1744），李卫入觐，却“奏河水小，坝宜开。”乾隆帝遂欲传旨开天然坝。然尹继善覆奏言：“卫不问河身深浅，但问河水大小，非知河者也。河浅坝开，宣流太过，湖弱不敌黄强，为害滋甚。”至此，乾隆帝“卒用尹继善议。”[35]

作为两江总督，尹继善不但参与河工修治方略的制定，而且就工期、工程款项都直接作出筹划。乾隆十年（1745）四月，尹继善等将下河各项工程次第分为急修和缓修，认为上河各工最为紧要，应拟急修，余俱拟缓修。至于工程费用，他提出采取多种渠道集资，“各工内关盐运者，应于盐库支银四十八万余两，令商人分十年还项。至关湖河洩水各工，估需银五十六万余两，应将天然南北二坝及林家西、沈家西等工存银二十二万余两，就近拨用。余三十五万两，应于上下江藩库捐款项下拨用。”乾隆帝均令“依议速行。”[36]

或许正是尹继善在河务上所表现出的才能，使乾隆帝对他信任和倚重日益加深。当年九月，陈家浦水漫堤工，河督白钟山先已督率堵筑，并无大碍。但乾隆帝仍不放心。十月，

他令尹继善自江宁“飞赴该工协力催儹”。抵达现场后，尹继善见漫口已经合龙，建议“为善后计必须再圈筑重堤一道”，以资保障堤身，并定于明春兴工。随后他由阜宁、安东一路督查赈务。回至清江浦后，尹继善复遵旨会同白钟山渡黄，详勘下江被水各州县，其于河务不可谓不“勤慎”，但乾隆帝仍然指示他要“逐一留心察看”，[37]而且明确说此项工程要由尹继善负责。

乾隆帝的如此安排，从行政职权上说，两江总督在河工上已经是越俎代庖了。而所以如此周章，他对尹继善有一番表述，他说 “总河虽系白钟山，但彼一谨慎而不识大体之人，只可司钱粮出入耳！如陈家浦一事，若早发数千金之帑以堵筑于未然，亦未必致遭冲决，百姓受灾，且反费数十万帑之赈恤也。故河工一事，一以委卿，不可推诿白钟山。朕亦知卿不推诿于彼，但不为之隐饰斯可矣。”[38]这段话在阐明乾隆帝对尹继善充分信任的同时，也直接揭示出人治社会皇权至上的特点。

乾隆十一年（1746）夏秋，运河水暴涨，河堤在在危险。在清人对治河的认知中，其病根仍在黄河。所谓“黄河淤，运河亦淤，今淮安城堞卑于河底矣。运河淤，清口与兰泥浅尽淤，今洪泽湖底渐成平陆矣。尤有堪虞者，現在之河身，既已垫高。”于是，尹继善会同高斌、顾琮等治河专家提出为修补善后当启动四项工程，即酌筹黄河工程，酌筹洪湖工程，酌筹淮扬运河工程，以及酌筹桃、清、中河工程。[39]

对于如何完成这四项工程，尹继善就管理和经费提出了自己的主张。方法一是将管理者及施工人员列入大计考核中。在淮、扬、徐、海四府州县派定工段专员，于每年秋汛后巡勘，若有坍损，即分别官民估修，倘该员不实心经理，总辖官员当指名揭参。至“大计年，将所管工程河道是否深通坚固之处列入事实册内一体考察。”[40]方法二是开捐纳。由于当年江南黄运湖河在伏秋盛涨，上江之凤、颍、泗，下江之淮、扬、徐、海等府州所属地方多被淹浸，故请“于上下江藩库暂开捐例。如有情愿就近在部投纳者，亦准一体报捐。所收银数仍归江赈应用，扣限二年停止。”[41]均得到批准。

但尹继善的治才，更多的还是表现在他对治河的认识和采取的方法上，即技术层面。十八年（1753）十二月，河工二闸漫口，起因是高斌因湖河水盛，意欲在西岸开河，然未及合龙便被冲坏河堤，导致淮水泛溢，下河田庐多被淹没。乾隆帝十分气愤，命尚书刘统勋、侍郎策楞前往按治，革高斌及协办河务安徽巡抚张师载职，并以尹继善为江南河道总督。尹继善与策楞等前往二闸督办工程，采取将西边河岸开宽，拆毁西坝废埽，并将直冲漫口之鳅鱼港堵塞等办法，从原决口处南北直接镶筑，终致二闸漫口合龙，水势平缓。[42]此讯报闻，乾隆帝曰： “如此，则实系尹继善调度得宜，可嘉。”[43]由此进一步奠定了尹继善作为行政官僚同时是治河专家的技术官僚地位。

事实上，尹继善的治河方略，基本上是康熙朝河臣靳辅与张鹏翮所主张的。他将靳辅顺水性开减水坝、在近海处筑堤取土于河心，把疏浚和筑堤视为一体的方法因时制宜应用到实践中，同时注意了张鹏翮强调的逢弯取直的疏浚法。乾隆十九年（1754）二月，他曾表述说 “黄河之水挟沙而行，停滞积久成滩。滩之所在，则水射对岸，而堤工受险。圣祖仁皇帝谕于曲处挑直，使得畅流，诚万世治河之良法。臣案铜、沛、邳、睢、宿、虹河道多曲折，大滩日淤日积，急宜切去滩嘴，开浚引河，导流归中央，借水刷沙。”[44]二十二年（1757），乾隆帝南巡视河，时尹继善再任两江总督，奏筹办疏泄湖水情形。他说 “沛县地最卑，昭阳、微山诸湖环之，众流所归，宣泄之路有二，当相度堵修。”奏请于荆山桥外增建闸坝。乾隆帝以“此奏颇属尽心，如所议速行”批复之。[45]随后，尹继善与侍郎梦麟等一同督理疏治淮、扬、徐、海等支干各河以及高邮、宝应各工程，直至是冬事竟，[46]取得近二十余年川泽安流无大碍的成就。

如果说尹继善的治河成就是在其出任两江总督时期开始的，那么高晋则是自河道总督任上就以治河能臣而有名于时了。高晋同样出身于满洲世家，隶满洲镶黄旗，姓高佳氏，为久任河督的大学士高斌之从子。但他却是由外吏知县起步，乾隆二十年（1755）累官至江苏

巡抚，二十二年（1757），乾隆南巡视河，受命协办徐州黄河两岸堤工，开始有河工之责。乾隆二十六年（1761），迁江南河道总督。是年七月，适逢沁水与黄河并涨，武陟、荥泽、阳武、祥符、兰阳同时决十五口，中牟之杨桥决数百丈，大溜直趋贾鲁河，抢修的重点在北河。乾隆帝遣大学士刘统勋、公兆惠驰勘。时河南巡抚常钧请先筑南岸。乾隆帝以常钧之言大谬，将其调抚江西，并抽调高晋赴河南协理。在高晋的董率下，至十一月，决口终于塞住。乾隆帝大喜，命于兴工场所立河神庙，而高晋治河的潜质与才能也得到乾隆帝的认可。此后，高晋又一次次解除了黄淮等泛溢的险情，故凡有所奏，乾隆帝多是之。

二十九年（1764），朝廷讨论如何修治黄河入海尾闾处的云梯关，高晋奏言："清口以上桃、宿等厅专受黄水，清口东坝以下淮黄合流，至云梯关迤东归海。北岸五套、南岸陈家浦顶冲入溜，议培筑旧堤。臣以云梯关外近海，与其筑堤束水，不若于旧堤上首作斜长子堰，使水汇正河入海。"高晋的别筑子堰以束水攻沙之策深得乾隆帝的赞赏，批复曰：高晋"所见甚是"。"云梯关一带为黄河入海尾闾，平沙漫衍，原不应设立堤岸，与水争地，而无识者好循浮言。"于是他命高晋守其定见，[47]对他在治河上的专业水准更加信任。

三十年（1765），高晋升任两江总督，仍统理南河事务。而是年八月，又遇黄河盛涨，漫口六十余丈。由于高晋历南河总督有年，其本身就是技术官僚，所以此次黄河漫口，乾隆帝以"高晋久任南河，工程素所熟悉，且现任总督，于地方官应行集夫购料诸事亦无呼应不灵之处，无须特派大臣前往督办。高晋此时谅已驰赴徐州，著即会同李宏董率各员，上紧堵筑，务期克日合龙。"这是高晋作为两江总督主持的河工，没有朝廷钦差，由他一身把握全局。而这一次，高晋仍然未负所望。他赶赴徐州实地勘查，并就灾情回奏称：水漫后，"其趋入漫口之水由陵子孟山等湖汇注洪泽湖，水势平漫，附近居民人口尚未伤损。其漫水经由之处，未免被淹，屋舍间有倒塌。现经江苏抚臣明德亲往徐属各县查勘抚恤，其宿州、灵璧、虹县，知会安徽抚臣冯钤查办。"[48]寻又以漫口合龙奏闻。这期间，高晋虽已在两江总督任上，却仍密切关注着河工，而乾隆帝也始终在河务上全力倚任之。三十六年（1771）五月，高晋又被晋升为文华殿大学士兼礼部尚书，但乾隆帝仍命其留在两江总督任上。

十月，高晋发现原定于黄河南岸陈家道口堤身之处坐垫，实难以施工，上疏请于仲家庄老滩下堵筑并开挑引河，由蒋沟归入正河。乾隆帝认为，所办颇合形势，于是批令竭力速为。[49]三十七年（1772）二月，高晋自京城返回江南，取道徐州顺路勘查毛城铺及黄河两岸各工，意在为将要启动的工程做准备。他说："因毛城铺滚坝为宣泄黄河异涨紧要关键，上年伏秋汛内节次过水不无淤积，而唐家湾引河外滩高仰，亦恐将来不能过水。臣上年曾与河臣吴嗣爵面商，拟将毛城铺积淤挑除，并于附近开挑引河，以备将来启闭。嗣据道厅勘估，经河臣亲往核明照办并札会到臣，兹臣顺道复勘。"[50]并强调"臣与河臣亦应每年轮往查勘一次，以免地方疏懈。"[51]

或许正是由于河臣这一技术官僚出身所养成的责任感与谨慎的态度，使高晋一旦遇到险情，都能最早出现在现场并能及时解决问题。三十九年（1774）八月，黄河水势陡长，南岸老坝口迤下堤工漫溢，过水约七十余丈，附近之板闸淮安一带俱被水淹。乾隆帝以"幸高晋现在该处防汛，著即会同吴嗣爵迅速调集工料，上紧堵筑。"在乾隆帝看来，"高晋身系总督，现在工次督办于调集工料，派董人员，自更为得力。"[52]

但在如何治河上，向来有见仁见智的分歧。时人一向认为，黄河南行，淮河先受其病，淮河病而运河亦病。由是治河、导淮、济运三策，当萃于淮安清口一隅。于是，淮安清口一处施工最勤，糜帑亦最巨。四十一年（1776），黄河倒灌，议者有持挑浚清口引河之说。而河道总督吴嗣爵则以为，黄水倒灌洪湖、运河，清口挑挖引河恐于事无济。乾隆帝命新任河督萨载偕高晋勘议。

高晋以其多年治河的体验充分肯定了于清口深浚引河的方法。他说："臣高晋在工二十余年，历经黄流倒灌，河道停沙，通塞靡常，

变迁莫定。不惟海口茫茫万顷无可施工，即黄河坍涨亦难疏治。惟有将清口内通湖引河设法挑挖，使得畅流汇黄东注，并力刷沙，则黄河不浚自深，海口不疏自治。补偏救弊，此或一法。”并说“臣等再四熟筹，必须于冬春水落时，照依各引河宽长丈尺两头煞坝，大加挑挖。并将清口东西坝基址移下一百六十丈，使清水畅流有力。”“清口西所建木龙，原冀排溜北趋，刷陶庄积土，使黄不逼清。但骤难尽刷，宜于陶庄积土之北开一引河，使黄离清口较远，至周家庄会清东注，不惟可免倒灌，淤沙渐可攻刷，即圩堰亦资稳固，所谓治淮即以治黄也。”乾隆帝看罢，非常兴奋，批复曰：“此奏皆合机宜形势，是治淮黄一大关键，届时妥为之。”[53]

自清口西建木龙，开陶庄引河导黄河趋北，这一治河方法最早倡自河督高斌，继任完颜伟踵行之，也经过大学士鄂尔泰勘查首肯，只是担心开引河不易成功。[54]至此历经三十余年，再得到高晋的全面论证，方始乾隆帝下定开工的决心。翌年二月，引河成，乾隆帝大喜之，在他看来“成此巨工，可一劳永逸。”

而且，高晋的成就还在于他在治河方略上获取了重大的突破。通常“清口一隅，意在蓄清敌黄。然淮强固可刷黄，而过盛则运堤莫保，淮弱未由济运，黄流又有倒灌之虞。”而高晋“于陶庄积土之北开一引河，使黄离清口较远”的做法“可废数百年藉清敌黄之说”。故乾隆帝饬建河神庙于新口石坝，自制文记之。[55]

自高晋后，继任两江总督者均未有突出的治河成绩，值得一书的是高晋之子书麟。书麟于乾隆五十二年（1787）末出任两江总督，奉谕旨后，他以总督统辖三省，事务繁重，自揣才力难以胜任，请求另行简员补放。但乾隆帝没有同意，同时，他令军机大臣阿桂谕知书麟“伊向来办事颇属谨饬有余，现今擢授两江总督，管辖三省兼理河务，责任綦重，尤宜经理妥协，实力整顿。书麟不可惟知斤斤自守，务须扩充见识，开展才具。”[56]

据记载，书麟为官重操守，“于出巡时轻骑减从，尚能不累地方。”[57]尤其难能的是他谨遵前任的成法，勤于政务，出任两江总督后书麟也恰恰得宜于谨慎和自守。

五十六年（1791）六月，书麟担心入伏后雨季邳睢等处易遭水患，遂由邳睢宿虹桃源外河至山安海防南北两岸逐一查勘，并根据查勘的实际情形开启闸坝。他在奏疏中称：查黄河水势六月中旬长水二尺余寸，于是开放唐家湾引河，见水势未消，又开启睢南厅属南岸的两闸，水势渐消。因此，虽然洪泽湖水因安徽一带频得大雨，淮水汇流下注，自六月初旬以来每日涨水二三四五寸不等。但“河口束清御黄，两坝业已全行拆展，清水畅出高于黄水，抵黄有力，形势极顺。”

有鉴于此，他与河督兰第锡会商后合辞建议“此时洪泽湖水应令全由清口畅出会黄东注，资其刷沙之力，其山盱五坝自当坚守勿开。若湖水再有加长，容臣等随时查看，于智信两坝内酌开一坝分泄，俾由宝应等湖循序归江，于下河民田并无妨碍。”[58]可见，书麟在治河上的潜能还是有待发掘的。

终乾隆朝，两江总督已将河工与河务完全纳入其职权范围内，而他们在履行治河职责的过程中，也已实现了自身由行政官僚向技术官僚的转变。

三、两江总督成为治河专业人才的原因

通过考察，我们不难发现，两江总督在由行政官僚向技术官僚转型的过程中，是处于一种被动的状态，换言之，是18世纪所面临的政治与社会环境将他们逐步推到了一种多能的复合型官员的位置上。

首先，就政治环境而言，随着18世纪集权政治的强化，官僚体制的不断调整与梳理便成为经常化的事情，而两江总督介入河务就是在官僚体系及其职官制度的变动过程中逐步形成的。

雍正二年（1724），清廷增设副总河，驻河南武陟，专管北河，即管河南河务兼及山东境内运河。七年（1729）正式改为河东河道总督，原河道总督为江南河道总督，驻清江浦。[59]改副总河为山东河南河道总督，驻济宁。八年（1730），设直隶河道水利总督，驻天

津。于是，北河、南河、东河为三督。乾隆十四年（1749）裁直隶河督，归总督管理，于是，总河凡二人，而加南河协办河务官。[60]

随着总河的增设，由督抚兼任河督的情况也开始出现。七年二月，尹继善实授江南江苏巡抚，同时署江南河道总督。[61]雍正帝说 “今尹继善新管河务，朕意欲令其与嵇曾筠分任南北两河。”[62]次年（1730）八月，河东总督田文镜兼管河南山东河道总督。[63]乾隆十年（1744），尹继善的官衔是“署理两江总督协办河务”[64]。乾隆十八年（1753）末，乾隆帝令军机大臣“尹继善总理全河”，[65]次年即授江南河道总督，寻兼署两江总督，并兼江苏巡抚。乾隆二十六年（1761）署两江总督高晋兼管河道总督。[66]可见，从职官制度的角度看，地方督抚已经被赋予了河工的责权。所谓“南河以两江总督总理，山东、河南巡抚亦兼河务。”[67]而乾隆帝又不时通过上谕的方式，将督抚的河工责权最大化。三十年（1765）三月，有谕曰：“向来总河事务，两江总督虽有兼辖之名，究非专责。”两江总督“高晋久任南河，于一切工汛修防素为谙练，所有南河总河事务著高晋仍行统理。”[68]特别是，在行政过程中，由总督全权代理河督行使职权的情况也时有发生。如二十六年（1761）九月，河道总督高晋奉命赴河南，乾隆帝令将“所有江省实在应办各工，著交与尹继善令其另行通核加意撙节，妥议奏闻”。[69]

可见，正是随着两江总督对治河工程的参与，从职权上已被赋予了相应的河务之责。而地方督抚兼任河道总督的体制也由此在雍正朝形成，至乾隆朝逐渐形成一定的规制。由临时性变成了常态，并被行政法规赋予了合法性。

需要指出的是，这种制度上的变化是随着河务的日趋繁复出现的，而所有的改变都传达着一个信息，就是要使行政运行能够顺畅而又有把握，政令的下达能够及时得到监督和反馈，措施的实施要见到应有的效果。对此，乾隆帝有自己的看法，乾隆六年（1741）八月，他在谕旨中说“隶河道必须总督一人兼理，事权归一，始于河务民生均有裨益。高斌系熟悉河务之人，今补授直隶总督，河工一切机宜俱著伊相度办理。”[70]乾隆帝的观点是总督兼河督有利于管理，权力集中，这正是专制集权体制所需要的。而总督当为熟悉河工之人，这也就是行政官僚必须向技术官僚转变的原因所在。

从实际情况看，乾隆一朝，由一人出任两江总督兼江南河道总督的情况较多，而且这些人又都是乾隆帝信任并通晓河务之人。为能适应形势需求，统治者在致力于行政机制调整的同时，也十分注重人才的选拔和培养，特别是对于技术型人才给予了应有的关注。

早在雍正十一年（1733），高斌管理盐政时，雍正帝曾降旨令其讲究河工事务，以期熟练备用。经过历练，至乾隆朝高斌果然成为一代治河名臣。乾隆皇帝亦效法其父，于四年（1739）十一月，他在上谕中说 “各处河工关系紧要而通晓河务之大员甚为难得，朕为此留心久矣。”“朕闻河南布政使朱定元由河南厅员出身，历任浙江海防兵备道，于河防事宜素所阅历，今任豫省藩司，所有河道地方皆其统属，而山东为河南下游事属一体，著朱定元将疏浚保护之法加意讲求以备将来之任使，但不必协同办理有妨本任职掌。浙江按察使完颜伟亦曾任海防道员浙江海塘事务，亦照朱定元之例不时留心。该部可即行文传谕朱定元、完颜伟知之。”[71]而类似的上谕在档案中还可找到许多。也正因乾隆帝十分注意对专业人才的发掘和培养，所以才有乾隆六年（1741）令署广东按察使尹继善协理江南河务。二十三年（1758）命安徽巡抚高晋协理南河，[72]而此二人也可视为乾隆帝一手培养起来的通晓河务的技术官僚。

如果说河道总督的人选需要优先考虑技术与才干等因素的话，那么两江总督的出任者就首先要考虑是否为皇帝所信任，且是否为能员了。而以两江总督的身份在河工与河务上大张其权力者正是皇帝所十分看重并信任之人。

如尹继善，乾隆帝虽然一再以“沽名”、“徇纵”、“不可巧施故智”来警告他，但是在总体评价上，乾隆帝始终认为尹继善是一能识大体的全才，在关键时候或关键岗位上可以发挥作用。乾隆十九年（1743）正月，钦差尚书刘统勋等奏遵旨查办河工积弊，并拟定革除条款，乾隆帝并不以为然，他认为如此定法，

则更易滋弊。但是随后他又说 “行之则在人……不妨，有尹继善在。”[73]对后任高晋更是称赞有加。他说高晋“平日为人，秉公持正。”[74]“平日诸事细密”。[75]三十六年（1771）八月，因永定河连年涨溢，濒河州县节次被淹，清廷以堤岸卑薄决定设法修治。在委派人选时，乾隆帝说 “因思高晋于河防一切机宜最为明练，平素又实心任事，确有定识，从不具稍涉沽名，亦不仅为节省钱粮起见。办此一事，自无出其右者。且如裘曰修查勘工程，或估至二十万两，朕已不能信其必不虚糜。若高晋经办之事，即多至二百万两，朕亦可信其断无浮滥。盖裘曰修尚不免高兴好名，亦不及高晋之老成诚悫，足资倚任也。”[76]这番评价是建立在与他人的比较上，褒贬中足以看出乾隆帝对高晋的信任远远超过了他人，而高晋也的的确确是一个可以让乾隆帝放心的官僚。三十九年（1774）八月，黄河南岸老坝口迤下堤工漫溢灾情严重。但乾隆帝以有高晋总理工程并不焦虑。在高晋的统一指挥下，此次黄河漫溢很快化险为夷。而且，出于对高晋的信任与赏识，乾隆帝日后又令高晋之子书麟出任两江总督。对此他是这样说的 “书麟在巡抚中资格本浅，因两江总督一时不得其人，其叔祖、伊父俱久任江南。书麟自简任安徽巡抚以来，办理地方灾赈、帮办河务，俱极奋勉，是以将伊擢用。”[77]

因此，从乾隆皇帝对两江总督人选的简用，从他所信任并重用者大都为满洲人这一角度来看，在以首崇满洲为立国原则的清代，乾隆帝以两江总督触及河道总督的行政领域，在一定程度上是有加强其对行政权力、特别是对关乎国计民生重大领域加强管理的意图，并从中实现其专制权力的效应。

其次，从社会环境来说，黄淮河的泛溢已成为经常性的灾难，每逢进入夏秋伏汛季节，黄河冲决河堤的现象屡屡发生，并引发淮河泛滥、倒灌运河，从而漫及田亩。数百年来的治河仍未从根本上解决问题，至清初河患依然严重。所谓“比年河决数处，浊流泛滥，故道淤为平陆。国患阻漕，民苦垫溺，治之数年罔效。”[78]靳辅曾说过，沿河两岸数千里，无处不当防，这种状态一直持续至18世纪。乾隆时的河道总督裘曰修说 “自清口为黄流所阻，西起颍、寿，东至泗州、盱眙，田园庐舍频遭水淹，蠲赈无虚岁，流亡转徙不可数计。”[79]对于国家而言，河淮是否顺畅关系着漕运，漕运牵动着国家的经济命脉，所谓“国家资河淮以济运漕，运不可一岁不通，则河淮不可一岁不治。”因此治河的艰巨与强度在当时的技术条件下是难以想象的，治河所以成为国家及政府的行政要务并需要打持久战就在于河患的频频发生，而几乎每一次都会危及到百千乃至数万生灵。

据记载：乾隆十八年（1753）秋，决阳武十三堡。九月，决铜山张家马路，冲塌内堤、缕越堤二百余丈，南注灵、虹诸邑，入洪泽湖，夺淮而下。二十六年（1761）七月，沁、黄并涨，武陟、荥泽、阳武、祥符、兰阳同时决十五口，中牟之杨桥决数百丈，大溜直趋贾鲁河，水头甫至宁夏。又三次报涨水丈余，同时并下，势若建瓴，两岸处处受险者。[80]三十八年（1773）五月，河溢朝邑，涨至二丈五尺，民居多漂没。三十九年（1774）八月，决南河老坝口，大溜由山子湖下注马家荡、射阳湖入海，板闸、淮安俱被淹没。四十三年（1778）闰六月，决仪封十六堡，宽七十余丈。“是役也，历时二载，费帑五百余万，堵筑五次始合。”[81]

河患的经常发生导致河工的频繁，而频繁的河工必然需要大量的经费支持。河道总督靳辅有曰 “国初封邱荆隆口大王庙之决，前河臣杨方兴塞之，工六七年而始竣，费帑者八十万。近则宿迁杨家庄之塞，亦二十二万。若萧家渡一工，止旁决非顶冲，然犹费帑十万两有奇。而徐家湾因在南岸，费仅三万。徐州花山之役，则以马陵山之阻，骆马湖之汇，费一万余而已。故曰决之害北岸为大。而北岸之害，莫大于开封及宿、桃、清一带。”[82]晚清人王庆云在《石渠余纪》中记载了乾隆年间的河工费用，他说 “十八年豫省工，拨浙江藩库百万，二十三年南河工，拨粮道库二十三万；三十六年北河工，拨部库五十万；四十一年拨部库贮粮道库三十万；四十四年豫省黄河漫口，拨部库及盐课五百六十万；四十七八年豫省添筑新堤，开挖银河，拨部库及内库七百万。合

之司库所出，盖千余万。……时又以山东运河堤拨部库五十万，又堤埝之工百余万。”[83]

如此大笔资金投入河工，在清朝并不健全的财政管理体制中，资金的使用过程必然存在着许多漏洞，而不法者亦会趁便伺隙而入，“向来河员积习，惟以工多帑费为得计，而工系水土，亦难确核。”[84]以故，本身就具有监察职责的两江总督就必然要承担起对河工的监察职责。

乾隆十一年（1746）二月，御史杨开鼎参奏河道总督白钟山“办河务出纳吝啬，任意驳减，工程不固，沿河查工有供应铺设及家丁兵役人等需索，河员滋怨。上年陈家铺决七百余丈，止奏二十余丈，延两月方兴土筑，阜宁、盐城受累。”[85]乾隆帝特命协办大学士高斌带杨开鼎前往，会同两江总督尹继善查勘明白具奏。[86]两个月后，经高斌、尹继善等查，杨开鼎参奏白钟山各款内需索供应等款，俱无实据，惟陈家浦漫口一款尚属有因。高斌另折又称“陈家浦一工，白钟山临事之措画以及善后之机宜略无一当，致淹毙人口，不宜仍留总河之任”。于是，白钟山被革职，命来京交部严加议处。

但是，乾隆帝听说白钟山将所谓“宦资”寄存于淮扬盐商之家，并使商人代为经营。乾隆帝十分愤怒，他认为这是白钟山巧宦欺公，暗饱私囊，命尹继善一一追出，以补白钟山应赔之项。并就白钟山是否存有其他非法所得，命尹继善一并细加严查，毋得徇情隐漏。[87]这是尹继善作为两江总督查办河道总督的第一个案例。几年之后，尹继善又接手了第二个案子，此案更加复杂，也更能体现两江总督在其中的重要作用。

十八年（1753），洪泽湖泛溢，邵伯运河二闸冲决，高邮、宝应诸县被水，下部严议。学习河务布政使富勒赫奏劾南河亏帑，乾隆帝命署尚书策楞、尚书刘统勋往按。随后，策楞等疏发南河同知陈克浚、海防同知王德宣亏帑一事，并及洪泽湖水溢，通判周冕未为预防，水至不能抵御，主要官员又不即奏劾等。乾隆帝诏责高斌徇纵，将其与协办河务之巡抚张师载一并夺官，留工地效力赎罪。未几，钦差等查出陈克浚等侵帑亏空多者至数万两。至九月，又发生黄河决铜山张家路，南注灵、虹诸县，归洪泽湖夺淮而下的险情。时秋汛已过，黄河所以冲漫河堤，皆因同知李焞、守备张宾侵帑导致误工所致。于是乾隆帝震怒，命斩李焞、张宾，将高斌、张师载以“徇纵工员侵帑”绑缚刑场。而此次办案及追缴亏空仍由两江总督尹继善负责，并且还要承担起河工的抢险与修筑。

乾隆帝说“伊二人从前捏饰容隐，骫法养奸，酿成锢习。是属员之亏空，皆伊二人之亏空，著落赔补，作何定以限期，如逾限不完，又应作何治罪？亦当令尹继善于此时拟定奏闻。……尹继善之能办此事与否，及嗣后尚能承受恩典与否，皆于此案此时为断。”此前，尹继善已多次以沽名被乾隆帝所呵斥，此次谕旨中仍有所警告，于是他不敢怠慢。未几，尹继善奏“侵帑误工一案现在极力催追，宋应麟业经全完，王连璧、于鳌可于限内全完，其陈克浚等十一人饬令极力设措，如限满未完，即行正法。至高斌、张师载徇纵工员侵帑，请勒限一年，著落二人代缴。逾限不完，即将高斌、张师载请旨正法。得旨：知道了。谅汝于此案，亦不敢复蹈故智耳。”[88]

虽然白钟山未几重又起复，高斌、张师载也旋即传旨释放。但事情的结果不重要，重要的是过程中两江总督在政府行政中的多重角色。

终上所述，两江总督由临时性的介入河务，到通过职官制度的规定将责权确定下来，是在18世纪出现的，期间两江总督实现了自身价值的提高，即向技术官僚的转变。它所揭示的：其一，18世纪的社会环境需要有才干的经世官僚，需要能够解决在人类与自然环境斗争中求得生存与发展的技术人才，因此社会环境为两江总督的转型提供了一个大的舞台。其二，在官僚政治体制下，官僚的作用及其个人素质的重要性是不容忽视的。而皇权在专制政治中正是通过对这些复合型的官僚，把握着国家与各级政府的行政过程乃致命脉。其三，由此它证明了官僚体系在国家与社会之间承担着无可替代的中介作用，官僚制度不再只是腐败的代名词，其自身的“合理性”使其经受住了历史的检验并顺应了历史的发展。

＊教育部人文社科基地重大项目（批准号：0755D770111）阶段成果。

①参见孙鼎臣：《河防纪略》卷1，见沈云龙主编：《中国水利要籍丛刊》第五集，文海出版社。

②⑥⓪⑥⑦吴振棫《养吉斋丛录》卷3，北京古籍出版社1983年版。

③《清圣祖实录》卷198，康熙三十六年三月甲寅朔；《清圣祖实录》卷200，康熙三十九年七月己卯。台湾华文书局1969年版。

④《康熙起居注》第3册，第1736页。中华书局1984年版。

⑤《清圣祖实录》卷204，康熙四十年五月丁未。

⑥《清圣祖实录》卷233，康熙四十七年七月庚辰。

⑦《清世宗实录》卷56，雍正五年四月辛亥；《清世宗实录》卷61，雍正五年九月己巳。

⑧⑨⑩《清世宗实录》卷64，雍正五年十二月辛丑；卷57，雍正五年五月丙寅；卷58，雍正五年六月丙申。

⑪⑫《乾隆上谕档》第1册，第321号，乾隆元年八月十八日；第446号，乾隆元年十二月二十五日。

⑬⑭⑮《清高宗实录》卷252，乾隆十年十一月甲戌；卷541，乾隆二十二年六月甲申；卷545，乾隆二十二年八月丙子。

⑯《朱批奏折》档号：04-01-05-0012-028，缩微号：04-01-05-001-1761。尹继善等奏为攒办淮徐海各属水利工程事，乾隆二十二年九月二十日。

⑰⑱《清高宗实录》卷571，乾隆二十三年九月癸丑；卷968，乾隆三十九年十月壬午。

⑲⑳㉒贺长龄、魏源：《皇朝经世文编》卷97，鲁之裕《治河淮策》；卷97，裘曰修《治淮论》；卷100，靳辅《治河余论》。中华书局1992年版。

㉑《乾隆上谕档》第1册，第533号，乾隆二年四月初六日。

㉓《乾隆上谕档》第1册，第533号，乾隆二年四月初六日。

㉔《清高宗实录》卷79，乾隆三年十一月己未。

㉕㉖《乾隆上谕档》第1册，第855号，乾隆三年四月二十八日；第1033号，乾隆三年十一月十一日。

㉗㉘㉙《清高宗实录》卷67，乾隆三年四月庚戌；卷83，乾隆三年十二月戊戌；卷84，乾隆四年正月甲寅，丁巳。

㉚㉛《乾隆上谕档》第1册，第898号，乾隆三年七月初三日；第1140号，乾隆四年三月十二日。

㉜㉟《清史稿》卷307，尹继善传。

㉝㊹《满洲名臣传》卷46，尹继善列传，黑龙江人民出版社1991年版；《清高宗实录》卷192，乾隆八年五月甲申。

㉞《清高宗实录》卷206，乾隆八年十二月癸亥。

㊱《清高宗实录》卷238，乾隆十年四月癸卯。

㊲《朱批奏折》档号：04-01-01-0124-017，缩微号：04-01-01-019-1697。尹继善、白钟山《奏请修筑黄河堤工以资捍御事》，乾隆十年十二月十一日。

㊳《清高宗实录》卷251，乾隆十年十月丁卯。参见《朱批奏折》档号：04-01-01-0018-021，缩微号：04-01-01-018-1981。尹继善《奏为上下江各属续被水灾及臣等办理赈恤情形事》，乾隆十年八月十八日。

㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻《清高宗实录》卷270，乾隆十一年七月丁酉；乾隆十一年七月戊戌；卷275，乾隆十一年七月己未；卷452，乾隆十八年十二月癸巳；卷453，乾隆十八年十二月丙申；卷544，乾隆二十二年七月甲子；卷544，乾隆二十二年八月癸酉。

㊼《清史稿》卷310，高晋传；《满洲名臣传续集》卷9，高晋列传。

㊽《清高宗实录》卷767，乾隆三十一年八月庚申。

㊾《朱批奏折》档号：04-01-05-0047-009，缩微号：04-01-05-004-0538。高晋、吴嗣爵《奏为遵旨陈明陈家道口赌筑漫口情形事》，乾隆三十六年十月初八日。

㊿《朱批奏折》档号：04-01-05-0049-004，缩微号：04-01-05-004-0836。高晋《奏报回任沿途察看河工各情形等事》，乾隆三十七年二月初六日。

(51)《朱批奏折》档号：04-01-05-0063-014，缩微号：04-01-05-004-1639。高晋《奏为查勘过毛城铺并洪睢二河情形事》，乾隆三十七年八月二十一日。

(52)《清高宗实录》卷966，乾隆三十九年八月己酉。

(53)《清高宗实录》卷1009，乾隆四十一年五月己亥。

(54)《满洲名臣传》卷41，完颜伟列传。

(55)(72)(81)《清史稿》卷126，河渠志。

(56)(57)《清高宗实录》卷1294，乾隆五十二年十二月戊戌；卷1307，乾隆五十三年六月甲寅。

(58)《朱批奏折》档号：04-01-05-0074-037，缩微号：04-01-05-006-0226。书麟、兰第锡《奏为入伏后查勘邳睢各处河湖水势增长酌开闸坝宣泄各工平稳事》，乾隆五十六年六月二十五日。

(59)孙鼎臣：《河防纪略》卷2。

(61)(62)(63)《清世宗实录》卷78，雍正七年二月丁丑；雍正七年二月庚辰；卷93，雍正八年四月癸亥。

(64)《朱批奏折》档号：04-01-01-0118-021，缩微号：04-01-01-018-1981。尹继善《奏为上下江各属续被水灾及臣等办理赈恤情形事》，乾隆十年八月十八日。

（下转第39页）

午；卷八四七，乾隆三十四年十一月戊申。
⑪⑭《清高宗实录》卷九三五，乾隆三十八年五月丁丑；卷九二六，乾隆三十八年二月癸亥。
⑬和瑛《三州辑略》卷二〈官制〉。
⑮参见拙著《清代新疆农业开发》（黑龙江教育出版社，1995 年）第三章。
⑯和瑛《三州辑略》卷二〈官制〉。
⑰格奉额《伊江汇览·风俗》。
⑱⑲⑳《清高宗实录》卷七一四，乾隆二十九年七月甲子；卷七一六，乾隆二十九年八月丙戌；卷七九一，乾隆三十二年闰七月戊申。
㉑中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，乾隆三十七年二十三日舒赫德奏，三十九年二月十八日伊勒图奏。
㉒永保《总统伊犁事宜·绿营》。
㉓同前《朱批奏折》，乾隆四十五年七月二十日伊勒图奏。
㉔㉗永保《总统伊犁事宜·抚民同知应办事宜》。
㉕《清高宗实录》卷一一二〇，乾隆四十五年十二月壬子。
㉖见永保《总统伊犁事宜·抚民同知应办事宜》及《伊犁底册》（现藏美国哈佛大学燕京图书馆）。
㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟《清高宗实录》卷六一二，乾隆二十五年五月丙午；卷六〇四，乾隆二十五年正月庚戌；卷九〇四，乾隆三十七年三月戊戌；卷九〇七，乾隆三十七年四月癸未；卷九二六，乾隆三十八年二月癸亥；卷一二七六，乾隆五十二年三月乙亥；卷七一六，乾隆二十九年八月丙戌；卷一一二〇，乾隆四十五年十二月壬子。
㊱洪亮吉《天山客话》。
㊲佚名《乌鲁木齐政略·印房》。

（上接第 30 页）
65666869《清高宗实录》卷 453，乾隆十八年十二月丁未；卷 633，乾隆二十六年三月己巳；卷 743，乾隆三十年八月庚午；卷 645，乾隆二十六年九月丁巳。
7071《乾隆上谕档》第 1 册，第 1849 号，乾隆六年八月十七日；第 1341 号，乾隆四年十一月十八日。
7374《清高宗实录》卷 454，乾隆十九年正月乙丑；卷 859，乾隆三十五年五月辛丑。
757677《清高宗实录》卷 975，乾隆四十年正月戊辰；卷 891，乾隆三十六年八月庚寅；卷 1294，乾隆五十二年十二月戊戌。
78798082贺长龄、魏源:《皇朝经世文编》卷 98，張霈生《河性第一》；卷 97，裘曰修《治淮论》；卷 99，李宏《查办豫省泉源河道疏》；卷 98，靳辅《治河余论》。
83王庆云:《石渠余纪》卷 3 纪会计。北京古籍出版社 1985 年版。
84《清高宗实录》卷 645，乾隆二十六年九月丁巳。
85《满洲名臣传》卷 42，白钟山列传。
868788《清高宗实录》卷 259，乾隆十一年二月乙卯；卷 270，乾隆十一年七月己酉；卷 463，乾隆十九年闰四月己巳。